Deutscher Bundestag **Drucksache 16/343**

16. Wahlperiode 04. 01. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/290 –

Reform der Menschenrechtskommission und Schaffung eines Menschenrechtsrates

Vorbemerkung der Fragesteller

Eines der elementaren Ziele bei den Bestrebungen um eine Reform der Vereinten Nationen (VN) ist die Stärkung der Menschenrechte. Derzeit ist die Menschenrechtskommission (MRK) das wichtigste VN-Instrument zum Schutze der Menschenrechte. Es handelt sich dabei um ein Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der VN (ECOSOC). Auch wenn die MRK auf vergangene Erfolge zurückblicken kann, zeigen doch die andauernden Menschenrechtsverletzungen in aller Welt, dass es eines effizienteren Instrumentes bedarf, um die Beachtung der Menschenrechte zu stärken. Die MRK hat nicht zuletzt dadurch an Glaubwürdigkeit verloren, dass sie in jüngster Zeit nicht in der Lage war, selbst eklatanteste Menschenrechtsverletzungen durch klare Verurteilungen anzuprangern. So wurden in den vergangenen Jahren fast keine Länderresolutionen mehr verabschiedet. Staaten, die Menschenrechte verletzen, aber selbst Mitglied der MRK sind, haben es verstanden durch geschicktes Taktieren eine eigene Verurteilung zu verhindern.

Dieses Defizit deutet auf strukturelle Mängel in der Zusammensetzung und bei den Kompetenzen der MRK hin. Daher hat sich die Weltstaatengemeinschaft auf die Schaffung eines neuen Instrumentes zum Schutz der Menschenrechte im Grundsatz verständigt. Dieser Reformvorstoß muss inhaltlich jedoch noch ausgefüllt und vor allem implementiert werden. Das Schlussdokument des VN-Reformgipfels vom September 2005 legt zwar fest, dass die bisherige Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat (MRR) abgelöst werden soll. Jedoch blieben die Schlüsselfragen zur künftigen Arbeit des neuen MRR ungeklärt. Diese betreffen das Mandat, die Größe, Zusammensetzung und Arbeitsmethoden des MRR. Die Generalversammlung der VN ist beauftragt, die ausstehenden Fragen bis Ende des Jahres 2005 zu klären.

Gemeinsam mit unseren europäischen Partnern müssen die diplomatischen Bemühungen der Bundesregierung darauf gerichtet sein, die MRR mit starken Kompetenzen und effizienten Arbeitsmethoden auszustatten. Dabei ist grundlegend, dass der MRR möglichst kontinuierlich arbeitet, um auf Menschenrechtsverletzungen zeitnah reagieren zu können.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 29. Dezember 2005 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. a) Wird die Bundesregierung dafür eintreten, dass der MRR möglichst kontinuierlich arbeitet?

Die Bundesregierung sieht eine der wesentlichen Schwächen der VN-Menschenrechtskommission (MRK) darin, dass diese nur eine einzige reguläre Sitzungsperiode von 6 Wochen pro Jahr hat. Dies hat u. a. zur Folge, dass schwere Menschenrechtsverletzungen, die sich außerhalb dieser Sitzungsperiode ereignen, nur mit zum Teil erheblichem Verzug in dem primär für Menschenrechtsfragen zuständigen Gremium der VN aufgegriffen werden können. Die Bundesregierung setzt sich daher seit Beginn der Erörterung des Vorschlags zur Ersetzung der MRK durch einen Menschenrechtsrat (MRR) mit Nachdruck dafür ein, dass dieser eine deutlich erhöhte Gesamtsitzungsdauer pro Jahr, verteilt auf mehrere Sitzungsperioden, erhält, um so eine wesentlich kontinuierlichere Befassung dieses Gremiums mit Menschenrechtsfragen gewährleisten zu können.

b) Sollte der MRR ständig tagen?

Falls nein, wie häufig im Jahr und für wie lange?

Ein ständiger Tagungsrhythmus etwa im Sinne nahezu täglicher Sitzungen wie beim VN-Sicherheitsrat steht für den MRR nicht zur Debatte. Gemeinsam mit ihren EU-Partnern tritt die Bundesregierung aber für die Einrichtung des MRR als ein „ständiges Organ" (standing body) mit einer Gesamtsitzungsdauer von mindestens 12 Wochen pro Jahr und mehreren gleichmäßig über das Jahr verteilten Sitzungsperioden ein. Die EU hat hierfür alle 2 Monate stattfindende zweiwöchige Sitzungsperioden vorgeschlagen (Modell „6 mal 2").

c) Welchen zeitlichen Arbeitsmodus hält die Bundesregierung am besten geeignet um sicherzustellen, dass der MRR kurzfristig, zeitnah und verlässlich auf Menschenrechtsverletzungen reagieren kann?

Auf die Antworten zu den Fragen 1a und 1b wird verwiesen.

2. a) Welche Zusammensetzung des MRR favorisiert die Bundesregierung hinsichtlich der Mitgliederzahl des Gremiums?

Hinsichtlich der Mitgliederzahl des MRR befürwortet die Bundesregierung gemeinsam mit ihren EU-Partnern einen im Vergleich zur Mitgliederzahl der MRK (53) gleichen oder kleineren Umfang.

b) Welche Größe zeichnet sich bei den Verhandlungen ab?

Die Mehrzahl der VN-Mitgliedstaaten befürwortet eine der Mitgliederzahl der MRK entsprechende Größe des MRR.

3. a) Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, dass dem MRR alle 191 VN-Mitgliedstaaten angehören sollen, also zur „Universalisierung"?

Der Vorschlag einer vollberechtigten Mitgliedschaft aller 191 VN-Mitgliedstaaten in dem primär für Menschenrechtsfragen zuständigem VN-Gremium steht im Zusammenhang früherer Überlegungen zu einer Reform der MRK. Im Rahmen des im März 2005 von VN-Generalsekretär Kofi Annan vorgelegten Vorschlags zu einer Ersetzung der MRK durch einen neu einzurichtenden MRR wurde dieser Gedanke nicht mehr aufgegriffen.

b) Wird diese vom High Panel in seinem Reformbericht vorgebrachte Idee noch diskutiert?

Auf die Antwort zu Frage 3a wird verwiesen.

4. a) Welche Voraussetzung müsste ein Land nach der Vorstellung der Bundesregierung erfüllen, um sich für die Mitgliedschaft im MRR zu qualifizieren?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Menschenrechtsgremien im Rahmen der VN grundsätzlich allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Teilnahme eröffnen sollten. Gemeinsam mit ihren EU-Partnern befürwortet die Bundesregierung, dass Kandidaten zur Wahl in den MRR freiwillig Selbstverpflichtungen hinsichtlich der Beachtung und Förderung menschenrechtlicher Mindeststandards eingehen.

b) Sollte es beispielsweise eine ständige Einladung an alle Sonderverfahren (Sonderberichterstatter, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen) zur Überprüfung der Menschenrechtslage im eigenen Land aussprechen und den Berichtspflichten zeitnah nachkommen müssen?

Die Bundesregierung befürwortet die in der Frage beispielhaft genannten Maßnahmen im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen.

c) Welche Lösung zeichnet sich bei den derzeitigen Beratungen ab?

Wegen des Widerstands der Mehrzahl der VN-Mitgliedstaaten gegen jegliche inhaltlichen Qualifikationskriterien, sowohl in der Form bindender Bedingungen als auch freiwilliger Selbstverpflichtungen, ist die Durchsetzung derartiger qualitativer Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im MRR nach derzeitigem Verhandlungsstand nicht gesichert.

d) Inwiefern sollte die Ratifikation der grundlegenden internationalen Übereinkommen zu Menschenrechten Kriterium für die Mitgliedschaft im MRR sein?

Auf die Antworten zu den Fragen 4a bis 4c wird verwiesen.

5. a) Welches Quorum in der VN-Generalversammlung sollte ein Staat erfüllen müssen, um in die MRR gewählt zu werden?

b) Wird sich die Bundesregierung für den Vorschlag von VN-Generalsekretär Kofi Annan einsetzen, dass dies eine $^{2}/_{3}$-Mehrheit sein muss?

Die Bundesregierung setzt sich gemeinsam mit ihren EU-Partnern dafür ein, dass Kandidaten für den MRR mit einer $^{2}/_{3}$-Mehrheit von der VN-Generalversammlung gewählt werden müssen.

6. Welche anderen Mechanismen sind aus Sicht der Bundesregierung geeignet um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten des MRR selber hohe Menschenrechtsstandards gewährleisten?

Auf die Antworten zu den Fragen 4a bis 4d wird verwiesen.

7. Welche anderen Maßnahmen erachtet die Bundesregierung als geeignet, um zu verhindern, dass VN-Mitgliedstaaten, die Menschenrechte verletzen, einer Verurteilung entgehen?

Staaten, deren Regierungen die Menschenrechte in schwerer und systematischer Weise verletzten, laufen in der MRK Gefahr, hierfür durch eine so genannte Länderresolution öffentlich verurteilt und zur Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert zu werden. Gemeinsam mit ihren EU-Partnern hält die Bundesregierung es für unabdingbar, auch für den MRR die Nutzbarkeit des Instruments von Länderresolutionen zu erhalten.

8. Sollte der Präsident der VN-Generalversammlung die Zusammensetzung des MRR zur Abstimmung stellen, bei der die Mehrheitswahl gilt?

Bei den Verhandlungen in New York wird derzeit angestrebt, die Resolution zur Festlegung der Parameter und Modalitäten des MRR, einschließlich der Frage der Zusammensetzung des MRR, im Konsens anzunehmen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 5a und 5b verwiesen.

9. a) Wie lange sollte die Mitgliedschaft dauern?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern befürwortet die Bundesregierung eine Mitgliedschaftsperiode von drei Jahren. Für diese Lösung zeichnet sich Konsens im VN-Kreis ab.

b) Sollten alle Mitglieder zum gleichen Zeitpunkt zur Wahl stehen oder z. B. bei einer zweijährigen Mitgliedschaft jeweils die Hälfte der Sitze?

Entsprechend etablierter VN-Praxis ist vorgesehen, bei einer dreijährigen Mitgliedschaftsperiode in jedem Jahr $^{1}/_{3}$ der Mitglieder neu zu wählen.

10. a) Welche Arbeitsmethoden sollte der MRR nach Ansicht der Bundesregierung verfolgen?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass der MRR nach seiner Konstituierung seine Arbeitsmethoden selbst festlegen sollte.

b) Wer sollte Tagesordnungsthemen vorschlagen können?

Die Tagesordnungsthemen des MRR ergeben sich im Wesentlichen aus dem Mandat des MRR, dessen genaue Ausgestaltung eine der zentralen Aufgaben der laufenden Verhandlungen ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10a verwiesen.

c) Nach welchen Abstimmungsregeln sollen Beschlüsse gefasst werden?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass auch für den MRR die Abstimmungsregeln der VN-Generalversammlung gelten sollen. Dies gilt auch für Länderresolutionen. Die EU lehnt daher das Bestreben zahlreicher Staaten, für die Annahme von Länderresolutionen eine qualifizierte Mehrheit von $^{2}/_{3}$ vorzusehen, entschieden ab.

11. a) Welches Mandat sollte der MRR nach Einschätzung der Bundesregierung erhalten?

Nicht zuletzt aufgrund des nachdrücklichen Einsatzes der Bundesregierung hat sich die EU schon frühzeitig darauf verständigt, dass ein klares Mandat des MRR zur Befassung mit Ländersituationen, die durch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet sind, eine unabdingbare Kernforderung für die Ersetzung der MRK durch einen MRR darstellt. Darüber hinaus hält die EU auch eine maßgebliche Rolle des MRR bei der Behandlung thematischer Menschenrechtsfragen und bei der Weiterentwicklung menschenrechtlicher Normen sowie der Überwachung der Umsetzung bestehender Normen für unerlässlich. Sie befürwortet darüber hinaus insbesondere Kompetenzen des MRR beim „Mainstreaming“ der Menschenrechtspolitik innerhalb des VN-Systems sowie bei der technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich.

b) Sollte der MRR über alle Sonderverfahren verfügen, die bereits die jetzige MRK besitzt (Sonderberichterstatter, unabhängige Experten, Arbeitsgruppen)?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern setzt sich die Bundesregierung für die vollständige Übernahme der Sondermechanismen der MRK durch den MRR ein. Danach sollte es in das Ermessen des MRR gestellt sein, die grundsätzliche Opportunität und die Ausgestaltung dieser Mechanismen einer Überprüfung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zu unterziehen.

c) Sollte der MRR auch Länderresolutionen verabschieden und Länderberichterstatter entsenden können?

Auf die Antworten zu den Fragen 7, 10c und 11a wird verwiesen.

d) Welche diplomatischen Anstrengungen wird die Bundesregierung unternehmen, damit der neue MRR nicht sogar schwächer wird als die alte MRK?

Nicht zuletzt auf Grund des nachdrücklichen Einsatzes der Bundesregierung hat sich die EU schon frühzeitig auf bestimmte unverzichtbare Eigenschaften und Aufgaben des MRR verständigt, insbesondere hinsichtlich des Mandats (siehe die Antwort zu Frage 11a, der Beibehaltung der Sondermechanismen der MRK und der Beibehaltung, nach Möglichkeit sogar Stärkung der bei der MRK gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen. Auf Initiative der Bundesregierung wurde diese Position der EU vom Rat für Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten am 12. Dezember 2005 ausdrücklich bekräftigt.

12. a) Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag der Schweiz, so genannte peer reviews durchzuführen?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern ist die Bundesregierung bereit, in das Mandat des MRR auch eine turnusmäßige Überprüfung aller VN-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen (universal peer reviews) einzuschließen. Nach Auffassung der Bundesregierung muss dabei allerdings sichergestellt sein, dass ein solches Verfahren nicht als Alternative zu dem von der EU als vorrangig angesehenen Mandat zur Befassung mit Ländersituationen, die durch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet sind, gilt, sondern dieses vielmehr ergänzt. Außerdem setzt die Aufnahme eines Mandats für sog. universal peer review nach Auffassung der Bundesregierung zwingend auch eine Einigung auf eine ausreichend große Gesamtsitzungsdauer pro Jahr voraus.

b) Falls ja, wie will die Bundesregierung erreichen, dass „peer reviews“ nicht auf Kosten der Arbeitszeit für die Behandlung aktueller Krisensituationen gehen?

Auf die Antwort zu Frage 12a wird verwiesen.

13. Sollte der MRR über eigene Sanktionsmechanismen verfügen, und wenn ja, über welche oder zöge es die Bundesregierung vor, dass der MRR bei Feststellung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder bei Straflosigkeit den Fall an den VN-Sicherheitsrat sowie an den Internationalen Strafgerichtshof verweisen könnte?

Im VN-System ist die Befugnis, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten oder Individuen zu verhängen und durchzusetzen, ausschließlich dem VN-Sicherheitsrat übertragen worden (Kapitel VII der Charta der VN). Der VN-Sicherheitsrat bezieht in seinen Beratungen über die Verhängung von Sanktionen die Menschenrechtslage und Menschenrechtsverletzungen in den betreffenden Ländern ein (siehe z. B. Sanktionen wegen Menschenrechtsverletzungen in Darfur/Sudan). Änderungen dieser grundlegenden Bestimmungen der Charta der VN sind im Zusammenhang mit der Umwandlung der MRK in einen MRR nicht vorgesehen. Ein solcher Versuch wäre wenig erfolgversprechend.

14. a) Wie steht die Bundesregierung zu der These der kanadischen Regierung, dass jeder souveräne Staat die Verantwortung hat, seine Bürger zu schützen, und dass das Völkerrecht für Fälle, in denen ein Nationalstaat dieser Verpflichtung nicht nachkommt, so weiterentwickelt wird, dass diese Verantwortung dann auf die internationale Staatengemeinschaft übergeht („responsibility to protect“)?

Die Bundesregierung unterstützt das Konzept der sog. responsibility to protect. Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der EU hat sie dies im Beitrag der EU zur Arbeit der „Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ deutlich gemacht. Sie hat dadurch zur Verankerung des Konzepts im Abschlussdokument des Weltgipfels der VN vom September 2005 beigetragen.

b) Wenn die Bundesregierung diese im Abschlussdokument des VN-Gipfels vom September 2005 bzw. der VN-Generalversammlung vom Oktober 2005 im Grundsatz befürwortete Weiterentwicklung unterstützt, welche Rolle sieht sie dann bei dder Umsetzung der „responsibility to protect“ für den neu zu schaffenden MRR?

Die Anwendung des Konzepts der sog. responsibility to protect ist nicht auf Maßnahmen des VN-Sicherheitsrats unter Kapitel VII der Charta der VN begrenzt. Die Bundesregierung unterstützt die Aussage des Abschlussdokuments, dass daneben die Pflicht zur Ergreifung diplomatischer und humanitärer Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschheit besteht. In diesem Rahmen wird der noch zu schaffende MRR seine Beiträge leisten können und müssen.

15. Wie steht die Bundesregierung zu der in den USA diskutierten Idee, dass westliche Staaten die weitere Mitarbeit in der MRK ablehnen sollen, um den Druck zu erhöhen und schnellstmöglich einen funktionsfähigen MRR einzusetzen?

Gemeinsam mit ihren EU-Partnern hält die Bundesregierung ein solches Vorgehen nicht für zweckdienlich. Um zu vermeiden, dass auf Ebene der VN eine Schutzlücke im Bereich der Menschenrechte entstehen kann, hält die EU es vielmehr für angebracht, die im Rahmen der MRK gegebenen Möglichkeiten zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte bis zur Funktionsfähigkeit eines MRR grundsätzlich weiter zu nutzen.

16. a) Würde die Bundesregierung einen Vorstoß, der gegenwärtig in der US-Regierung erörtert wird, unterstützen, dass die Kosten für den MRR und andere laut dem Abschlussdokument des VN-Gipfels neu zu schaffende Einrichtungen bereits in den kommenden VN-Doppelhaushalt eingeschlossen werden?

Ja, das setzt aber voraus, dass die Kosten feststehen. Das ist bislang nicht der Fall.

b) Würde sich die Bundesregierung einem möglichen US-Vorstoß anschließen, der erwägt, anderweitig die Überweisung der Beiträge an die VN vorübergehend auszusetzen?

Nein. Die Bundesregierung ist mit ihren EU-Partnern und anderen VN-Staaten der Auffassung, dass die Verabschiedung eines ordnungsgemäßen Haushalts für die Funktionsfähigkeit der VN von großer Bedeutung ist.

17. a) Was hat die Bundesregierung seit dem VN-Gipfel unternommen, um ihre Ziele bei der Einrichtung eines MRR zu verfolgen?

Die Bundesregierung verfolgt ihre Ziele hinsichtlich des MRR im Rahmen der gemeinsamen Menschenrechtspolitik der EU. Sie hat demgemäß unverzüglich nach Vorlage des Vorschlags zur Einrichtung eines MRR im März 2005 mit Nachdruck auf eine möglichst schnelle und klare Unterstützung dieses Vorschlags durch die EU im Rahmen einer substanziellen einheitlichen EU-Position hingewirkt. Sie hat dabei sowohl in den zuständigen Brüsseler Gremien als auch im Rahmen der Verhandlungen in New York maßgeblich zur inhaltlichen Ausgestaltung und laufenden Weiterentwicklung der EU-Position beigetragen und die jeweilige Ratspräsidentschaft in der EU bei ihren diesbezüglichen Aufgaben in vielfältiger Weise unterstützt.

b) Mit welchen Staaten hat sie zusammengearbeitet?

c) Gibt es eine abgestimmte und einheitliche EU-Position zur geplanten Errichtung des MRR?

Auf die Antwort zu Frage 17a wird verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333